

KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PEMANFAATAN TANAH EKS HAK GUNA USAHA PT. PERKEBUNAN CHAIRAAT DI KELURAHAN BUHA KECAMATAN MAPANGET KOTA MANADO¹

Oleh : Maikel Febrian Sumtaki²

ABSTRACT

Tanah merupakan salah satu bidang yang sangat penting dalam kehidupan sosial ekonomi. Terkait dengan kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan tanah eks hak guna usaha PT. perkebunan chairaat di Kelurahan Buha Kecamatan Mapanget Kota Manado, dimana tanah tersebut sudah berakhir hak guna usahanya maka pemerintah harus mengatur pemanfaatan dan pengelolaannya melalui pemberian hak baru sesuai dengan amanat UUPA No 5 tahun 1960. Setelah hak guna usaha PT Perkebunan Chairaat berakhir, tanah tersebut ditempati oleh masyarakat dan selanjutnya menjadi perkampungan. Masyarakat yang mendiami tanah tersebut merasa bahwa, penguasaan secara fisik belum memberikan perlindungan hukum yang kuat tanpa disertai dengan penguasaan secara yuridis. tentunya dibutuhkan sebuah kebijakan yang tepat dari pemerintah.

Kebijakan pemerintah yang dipresentasikan oleh Badan Pertanahan Nasional Manado terhadap tanah eks hak guna usaha PT Perkebunan Chairaat tersebut telah diberikan hak pakai kepada pemerintah provinsi Sulawesi Utara. Kebijakan yang diambil Badan Pertanahan Nasional Manado tidak sesuai dengan prosedur dan mekanisme yang diatur dalam Peraturan Meteri Agraria no 9 tahun 1999, tentang mekanisme pemanfaatan tanah negara, dan juga masyarakat yang menempati tanah tersebut tidak di jadikan objek dalam perumusan kebijakan.

Seharusnya setiap kebijakan pemerintah tidak hanya didasarkan pada tinjauan yuridis namun harus juga melihat data fisik di atas tanah bekas hak guna usaha (Tanah negara) dan benar – benar mengimplementasikan aturan – aturan yang berlaku, agar setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam pemanfaatan tanah eks hak guna usaha tidak berdampak buruk bagi masyarakat seperti konflik sengketa tanah yang kerap terjadi di berbagai daerah di Indonesia.

Kata Kunci : Kebijakan Pemerintah dan Hak Guna Usaha

¹ Merupakan skripsi penulis

² Mahasiswa jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNSRAT Manado

PENDAHULUAN

Tanah dan alam memiliki arti dan makna sangat istimewa dalam masyarakat agraris dan bahari seperti Indonesia, yaitu sebagai wujud eksistensi, akar sosial budaya, alat produksi utama, simbol eksistensi dan status sosial ekonomi. Dalam masyarakat adat tanah bahkan memiliki makna magis religius sehingga tidak bisa dipisahkan antara manusia dengan tanah dan lingkungan alam tempat tinggal. Sedemikian penting arti dan makna tanah bagi masyarakat Indonesia, kita pun mengenal istilah tanah air, tanah tumpah darah, bumi persada, tanah pusaka, dan ibu pertiwi.

Disisi lain, tanah merupakan salah satu bidang yang sangat penting dalam kehidupan sosial ekonomi Negara Republik Indonesia. Untuk menunjang dan mengerjakan pembangunan, dibutuhkan sumberdaya alam, baik sumberdaya alam produksi maupun lahan sebagai pilar sekaligus fondasi pembangunan. Seiring dengan perkembangan peradaban dan kebutuhan pembangunan akibat kemajuan teknologi, kegiatan sektor ekonomi makin pesat dan beragam, dinamika pembangunan telah menempatkan penguasaan atas tanah menjadi semakin penting dan strategis. Memiliki atau tidak, setiap orang menggunakan tanah selama hidupnya. Orang yang memiliki tanah sering mempunyai rasa aman terutama jika dikaitkan dengan tempat tinggal dan sumber mencari nafkah. Selain dimiliki sebagai tempat tinggal atau sumber nafkahnya, tanah mempunyai nilai sebagai kekayaan yang harganya tidak pernah merosot kecuali kualitasnya menurun.

Di satu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata, sedangkan di sisi lain juga harus dijaga kelestariaannya. Sebagai karunia Tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara turut mengaturnya. Hal ini sesuai amanat konstitusional sebagaimana tercantum pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” itu artinya, bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dikelola sedemikian sehingga mampu mentransformasi masyarakat secara ekonomi, budaya dan eologi.

Dalam rangka mewujudkan amanat konstitusional tersebut, pada tanggal 24 September 1960 telah disahkan oleh Presiden Republik Indonesia Soekarno dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Dengan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Adapun tujuan pokok dibentuknya Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;

2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Objek hukum tanah adalah hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti umum penguasaan atas tanah adalah dapat berbuat sesuatu terhadap tanah yang dihakinya, sedangkan dalam arti khusus penguasaan atas tanah adalah yang terkandung dalam pengertian hak menguasai dari negara. Di dalam Pasal 2 Ayat

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), mengatur kewenangan Hak Menguasai dari Negara berupa :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang, dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak-hak penguasaan atas tanah menurut Hukum Tanah Nasional dibagi menjadi dua, antara lain : hak-hak atas tanah sebagai lembaga hukum dan hak-hak atas tanah sebagai hubungan hukum konkret. Hak penguasaan atas tanah sebagai suatu lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Sebagai contoh dapat disebut *Hak Milik*, *Hak Guna Usaha*, *Hak Guna Bangunan*, *Hak Pakai* dan *Hak Sewa* untuk Bangunan yang disebut dalam Pasal 20 sampai dengan 45 UUPA.

Hak penguasaan atas tanah sebagai suatu hubungan hukum konkret, jika telah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya. Sebagai contoh Dalam pasal 28 dan 29 UUPA disebutkan bahwa hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara dalam jangka waktu paling lama 25 tahun (untuk perorangan) atau 35 tahun (untuk Perusahaan) dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan.

Dalam ayat (2) HGU diberikan atas tanah yang luasnya lebih sedikit 5 hektar dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman.yang berhak (dapat) mempunyai HGU ialah warga negara indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum indonesia dan berkedudukan di indonesia (pasal 2 PP 40/1996).dan apabila HGU berakhir maka selanjutnya tanah akan dikuasai oleh negara dan akan ditur pengelolaan dan pemanfaatannya.

Di Kelurahan Buha Kecamatan Mapanget terdapat tanah bekas hak erfpach yang awalnya dikuasasi oleh Belanda namun setelah Indonesia merdeka, tanah tersebut dikuasai oleh Negara yang selanjutnya akan dipresentasikan oleh pemerintah untuk mengatur pengelolaan dan pemanfaatan tanah tersebut sesuai amanat UUPA no 5 Tahun 1960. Pada tanggal 7 mei tahun 1985, pemerintah memberikan hak guna usaha kepada PT. Perkebunan Chairaat dengan luas bidang tanah 38,0798 hektar

sebagai usaha perkebunan kelapa sampai berakhirnya hak tersebut yaitu tanggal 31 Desember 2010.

Pada saat yang bersamaan masyarakat, menempati lahan tersebut sebagai tempat pemukiman yang selanjutnya menjadi perkampungan rakyat. Status tanah eks hak guna usaha menjadi tanah yang dikuasai negara, dan selanjutnya negara yang dipresentasikan oleh pemerintah akan diatur kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah. Masyarakat yang mendiami tanah eks hak guna usaha merasa bahwa, penguasaan secara fisik belum memberikan perlindungan hukum yang kuat tanpa disertai dengan penguasaan secara yuridis, oleh sebab itu perlu kebijakan yang tepat dari pemerintah agar tidak terjadi ketimpangan penguasaan atas tanah.

Rumusan Masalah

Dari penjelasan yang di kemukakan dari latar belakang di atas, mengenai mengapa penelitian ini harus di laksanakan, dapat di ambil sebuah rumusan masalah pokok dari penelitian ini yaitu:

Bagaimana kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan tanah eks hak guna usaha di Kelurahan Buha Kecamatan Mapanget ?

Tujuan Dan Manfaat penelitian

Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah Untuk mengetahui bagaimana kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan tanah eks hak guna usaha (HGU) di Kelurahan Buha Kecamatan Mapanget kota Manado.

Manfaat Penelitian

1. Manfaat praksis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi, masukan kepada pemerintah dalam kebijakan pemanfaatan tanah.
2. Manfaat teoritis, diharapkan hasil penelitian ini akan menambah referensi bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang sosial politik serta pemerintahan dan bisa menambah wawasan bagi kalangan akademik.

KERANGKA TEORI

Konsep Kebijakan

Kebijakan(policy) sering kali penggunaannya bertukaran dengan istilah-istilah lain seperti tujuan(goals), program, keputusan undang-undang, ketentuan usulan, atau rancangan-rancangan besar. James E Anderson (1987:72) merumuskan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor(Pejabat, kelompok,Instansi Pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang tertentu.

Dewasa ini istilah kebijakan sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintahan serta perilaku negara pada umumnya. Nevil Johnson(1980) dalam kaitannya dengan konsep diatas, maka mudah memahami jika kebijaksanaan diartikan sebagai tindakan politik.

Carl Friedrich (1980) menyaratkan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu. sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

United Nation (1975) merumuskan kebijakan sebagai suatu tindakan. dalam hal ini pedoman bersifat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat, kebijakan dalam maknanya deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas suatu rencana tertentu.

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn adalah sebagai berikut:

a. Penyusunan Agenda

Agenda Setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam relitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memakai apa yang disebut sebagai masalah dan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu lain.

Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (policy Issue) sering juga disebut sebagai masalah kebijakan (policy problem). Policy isu biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat antarpara aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh. Menurut William Dunn (1990). Isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

Ada beberapa kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik Telah mencapai titik kritis tertentu jika diabaikan, akan menjadi ancaman yang serius:

1. Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu berdampak dramatis:
2. Menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa :
3. Menjangkau dampak yang amat luas
4. Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat :
5. Menyangkut suatu persoalan yang fasionable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya)

Penyusunan agenda kebijakan seyogyanya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakholder. Sebuah kibijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder

1. Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk pemecahan masalah.

2. Adopsi / Legitimasi Kebijakan

Tujuan adalah untuk memberikan otoritas pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat. Warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah harus sah, mendukung. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi-cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah.

3. Penilaian / Evaluasi Kebijakan

Secara umum kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak dalam hal lain, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja. Melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian evaluasi kebijakan meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan. Program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi maupun tahap dampak kebijakan.

Konsep Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah merupakan subsistem dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk itu maka tugas-tugas negara/pemerintah merupakan tugas-tugas pemerintah daerah juga namun tidak semua tugas-tugas ataupun urusan-urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah dengan pertimbangan keadaan dan kemampuan daerah serta kepentingan nasional. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat sebagai pihak yang diperintah seyogyanya berada pada posisi yang seimbang.

Pemerintah merupakan suatu organisasi yang mempunyai tujuan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Kemampuan aparatur yang ada di lembaga pemerintah sangat penting arti dan keberadaannya dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan kepada publik. Sarana dan prasarana yang lengkap tanpa ditunjang dengan kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas, maka lembaga tersebut sulit untuk maju dan berkembang.

Pengembangan kemampuan SDM pada hakekatnya adalah dalam rangka meningkatkan kemampuan sehingga dapat dicapai efektivitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat berdasarkan ukuran dan target yang diharapkan. Desentralisasi telah melahirkan adanya otonomi daerah. Dengan lahirnya otonomi daerah, setiap daerah dibagi kedalam beberapa wilayah yang meliputi wilayah provinsi, kabupaten dan kota.

Peran pemerintah daerah sangat penting dalam menciptakan iklim pemerintahan daerah yang lebih maju dan mampu menghasilkan pembangunan yang merata, luas dan bertanggung jawab. Pada era otonomi setiap daerah harus berusaha menggali potensi yang dimiliki daerah. sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang no 32 tahun 2004 tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. undang-undang no 32 tahun 2004 mengisyaratkan bagi setiap daerah untuk bekerja lebih, dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang lebih efisien dan efektif serta memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah agar tercipta kondisi yang harmonis antar pemerintahan.

Sesuai dengan pendapat tentang pelaksanaan Otonomi Daerah pengertian Pemerintah Daerah menurut Misdianti dan Kartasapoetra adalah, Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, Pemerintah Daerah adalah pemegang kemudi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah (Misdianti dan Kartasapoetra, 1993:17).

Pengertian lain mengenai Pemerintah Daerah tercantum dalam *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Desa dan Kelurahan* bahwa "Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah selaras dengan azas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dapat diwujudkan dalam fungsi-fungsi pemerintah daerah. Adapun fungsi pemerintah daerah menurut Misdianti dan R.G. Kartasapoetra adalah:

1. Fungsi otonomi
Fungsi otonomi dari pemerintah daerah adalah melaksanakan segala urusan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
2. Fungsi pembantuan
Merupakan fungsi untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.
3. Fungsi Pembangunan
Fungsi ini untuk meningkatkan laju pembangunan dan menambah kemajuan masyarakat sehingga tuntutan dari masyarakat pun semakin berkembang dan kompleks.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 2 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hak Guna Usaha (HGU)

Hak atas tanah apapun semuanya memberi kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada hakekatnya pemakaian tanah hanya terbatas untuk dua tujuan. pertama, untuk diusahakan. Misalnya untuk usaha pertanian, perikanan, mungkin juga peternakan. Kedua, tanah dipakai sebagai tempat untuk membangun sesuatu. seperti membangun gedung, baguan jalan, lapangan olahraga, pelabuhan, parawisata dan lain-lain.

Dalam pasal 28 dan 29 UUPA disebutkan bahwa hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara dalam jangka waktu paling lama 25 tahun (untuk perorangan) atau 35 tahun (untuk Perusahaan) dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan.

Dalam ayat (2) HGU diberikan atas tanah yang luasnya lebih sedikit 5 hektar dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman. Yang berhak (dapat) mempunyai HGU ialah warga negara indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum indonesia dan berkedudukan di indonesia (pasal 2 PP 40/1996).

HGU dinyatakan berakhir (pasal 17/40/1996) apabila:

- a . Jangka waktunya berakhir ;
- b. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebelum waktunya berakhir karena:
 1. Tidak dipenuhi kewajiban atau dilanggarnya larangan (berakhir karena suatu syarat tidak dipenuhi), serta dicabut untuk kepentingan umum;
 2. Keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan tetap
- c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. Diterlantarkan;
- e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai yang berhak mempunyai HGU;
- f. Tanah musnah.

Dengan dihapusnya HGU suatu bidang tanah maka tanah tersebut menjadi tanah negara. Dan selanjutnya negara akan mengatur pengelolaan dan pemanfaatan.

METODE PENELITIAN

Pendekatan Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses yang panjang, penelitian berawal dari minat yang ada dalam diri seseorang dalam memahami fenomena tertentu yang kemudian berkembang menjadi ide, teori, dan konsep. Untuk mewujudkan penelitian yang berawal dari minat tersebut dilakukanlah cara untuk mewujudkannya adalah dengan memilih metode yang cocok dengan tujuan dari suatu penelitian. Metode penelitian dalam hal ini berfungsi untuk menjawab permasalahan yang diangkat dalam penelitian. Guna menjawab dan mencari pemecahan permasalahan maka penelitian ini akan menggunakan metode-penelitian kualitatif.

Menurut pendapat Kirk dan Miller (Moleong, 1998:3) dinyatakan bahwa "penelitian kualitatif merupakan tradisi tertentu dari ilmu sosial yang secara fundamental bergantung kepada pengamatan manusia dalam wilayahnya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasa dan istilah yang digunakan". Dan metode-penelitian kualitatif adalah sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.

Pendekatan kualitatif menekankan unsur manusia sebagai instrumen penelitian, dengan menekankan unsur manusia sebagai instrumen penelitian maka akan mempermudah penyesuaian dengan kenyataan yang terjadi di lapangan. Kirk dan Miller dalam Moleong (2000:3) mendefinisikan penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial secara fundamental bergantung pengamatan pada manusia di kawasannya sendiri serta berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan peristilahannya.

Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan suatu proses dimana data itu di atur kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan (Singarimbun dan Effendi,1989). Sedangkan menurut Moleong (2000:103), analisis data adalah Proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti disarankan oleh data.

Dengan demikian, data yang telah terkumpul dari hasil wawancara dan studi kepustakaan atau dokumentasi akan dianalisis dan ditafsirkan untuk mengetahui maksud serta maknanya, kemudian dihubungkan dengan masalah penelitian. Data yang terkumpul disajikan dalam bentuk narasi dan kutipan langsung hasil wawancara.

Tahapan analisa data dalam penelitian ini, menurut Sarantakos dalam Alston dan Bowles (1998:195) tahap-tahap tersebut terdiri dari tiga tahap umum, yaitu : data reduction, data organization, dan interpretation, yang secara spesifik dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Data reduction (reduksi data), pada tahap ini data diberi kode, disimpulkan dan dikategorikan menurut aspek-aspek penting dari setiap isu yang telah diteliti. Dengan tahap ini akan membantu juga dalam menentukan data apa yang diperlukan dan bagaimana serta siapa yang akan memberikan informasi selanjutnya, metode apa yang digunakan untuk menganalisis yang akhirnya akan membawa pada kesimpulan.
2. Data organization (pengorganisasian data), pada tahap ini adalah tahap proses pengumpulan (assembling) informasi yang betul-betul penting dan dianggap merupakan tema atau pusat penelitian. Pada tahap ini data-data yang hampir sama atau mirip digabungkan dalam kategori tertentu untuk dijadikan dalam bentuk satu permasalahan saja.
3. Interpretation (interpretasi atau penafsiran), tahap ini meliputi proses mengidentifikasi pola-pola (*patterns*), kecenderungan (*trends*), dan penjelasan

(*explanations*) yang akan membawa kepada simpulan yang telah teruji melalui data yang benar-benar lengkap dan tidak ada informasi atau pengertian baru yang terlewatkan. Dalam hal ini analisa data berperan mengatur, mengurutkan, mengelompokan, memberikan kode, dan mengkategorikannya.

PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian, dengan judul kebijakan Pemerintah dalam pemanfaatan tanah eks hak gunan usaha PT Perkebunan Chairaat, ini memberikan gambaran bagaimana kebijakan pemerintah dan prosedur dalam pemanfaatan tanah negara serta dampak dari kebijakan tersebut. Penulis akan membahas hasil penelitian, dengan pendekatan teori kebijakan menurut william dunn.

1. Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan.

Di lihat dari agenda setting, Berdasarkan hasil wawancara kepada informan 1 belum maksimal karena Badan Pertanahan Nasional, Tidak melihat fakta dilapangan yang diajukan oleh pemohon hak atas tanah eks hak guna usaha PT Perkebunan Chairaat. Berakhirnya hak atas tanah eks hak guna usaha, maka perlu ada kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Pemerintah yang dipresentasikan oleh Badan Pertanahan Nasional- Manado, dalam menyusun agenda kebijakan tidak maksimal hal ini mampu dilihat dari, penyusunan agenda yang dilakukan masyarakat tidak dilibatkan setidaknya Badan Pertanahan harus melihat data fisik yang ada dilapangan. sebagaimana amanat aturan perundang- undangan. Berikut adalah tata cara pemberian hak atas tanah negara menurut pasal 1 ayat 8 Peraturan Menteri Negara agraria Kepala Badan Pertanahan nasional No 9 tahun 1999. Yang dimaksud pemberian hak atas tanah negara adalah penetapan pemerintah yang memberikan hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak diatas tanah hak pengeloaan.

Ketentuan – ketentuan yang harus diperhatikan dalam pemberian hak menurut pasal 4 Peraturan Menteri Negara agraria Kepala Badan Pertanahan nasional no 9 Tahun 1999 adalah Sebelum mengajukan permohonan hak pemohon harus menguasai tanah tanah yang dimohon dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku. Tidak hanya itu, pemohon dalam melakukan pendaftaran tanah harus ada perjanjian dengan pemegang hak sebelumnya. Berdasarkan hasil penelitian, pemerintah dalam menyusun agenda kebijakan pemanfaatan tanah eks hak guna usaha, belum terlalu maksimal karena data fisik di atas tanah tersebut sudah ditempati oleh warga masyarakat, seharusnya dalam agenda setting Badan Pertanahan Nasional Manado, harus melihat data fisik di atas tanah tersebut walaupun sudah ditempati masyarakat, maka masyarakat harus dilibatkan dalam merumuskan kebijakan.

1. Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

Berasarkan hasil wawancara dalam penelitian, tanah eks hak guna usaha PT. Perkebunan chairaat adalah tanah milik negara dan selanjut negara yang dipresentasikan oleh Badan Pertanahan Nasional, mengatur tanah tersebut dan telah diambil kebijakan oleh Badan Peratanahan Nasional bahwa, tanah tersebut diberikan hak pakai kepada pemerintah provinsi sulawesi utara. Kebijakan ini justru bertentangan dengan“ Kepres 32 / 1979 menyatakan bahwa hak guna usaha konversi hak barat yang sudah diduduki oleh rakyat dan ditinjau dari sudut tata guna dan keselamatan lingkungan hidup lebih tepat dipergunakan usaha pemukiman, akan diberikan hak baru kepada rakyat, ketentuan tersebut diperkuat dengan pasal 10 Peraturan Meteri Dalam Negeri No 3/1979 yang maksudnya sama yaitu akan diberikan hak baru kepada rakyat.

Tidak hanya itu, Masyarakat yang mendiami tanah bekas hak guna usaha tersebut mengharapkan agar setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah harus melibatkan masyarakat agar tidak menimbulkan dampak yang tidak pro terhadap rakyat. Jelasnya sesuai dengan yang diamanatkan UUD 1945 33 Ayat (3) yang berbunyi“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” dengan demikian penulis menyimpulkan bahwa kebijakan pemerintah tidak tepat karena tidak sesuai dengan implementasi peraturan perundang – undangan. Peneliti menyimpulkan, bahwa pemerintah dalam formulasi kebijakan yang dilakukan terkait dengan pemanfaatan tanah eks hak guna usaha, belum berjalan maksimal.

3. Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Dilihat dari legitimasi kebijakan yang dilakukan pemerintah, dalam pemanfaatan tanah eks hak guna usaha PT Perkebunan Chairaat, Sudah dilakukan oleh Badan Pertanahn nasional Manado. Berdasarkan hasil wawancara pada informan bahwa, pemerintah telah melegitimasi kebijakan ini jelas tersirat lewat bukti yuridis yaitu sertifikat hak pakai no 03 tahun 2012 yang diberikan kepada pemerintah provinsi sulawesi utara.

4. Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan.

Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan. Berdasarkan hasil penelitian, jelas bahwa badan pertanahan sudah melakukan proses dari formulasi kebijakan, sampai dengan legitimasi kebijakan ini tersirat melalui pemberian hak pakai no 3 kepada pemerintah provinsi atas tanah bekas hak guna usaha PT Chairaat.

4. terkait pPenilaian/ Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional.

Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Dari hasil penelitian berdasarkan wawancara kepada informan, bahwasanya dampak yang nantinya terjadi sesuai hasil penelitian ialah tindakan yang dilakukan oleh masyarakat yang menempati tanah eks hak guna usaha diantaranya pendudukan massal. Karena secara psikologis telah membangkitkan keberanian untuk mempertahankan hidup diatas tanah yang ditempati, maka akan muncul perlawanan rakyat jika penggusuran dilakukan oleh pemerintah provinsi sebagai pemilik hak. Dampak yang paling buruk nantinya akan terjadi ialah sengketa tanah atau konflik sosial. Ditinjau dari sudut sengketa tanah di berbagai daerah di Indonesia disebabkan karena kebijakan pemerintah tidak mempertimbangkan faktor, sejarah, ekonomi dari masyarakat yang menempati tanah bekas hak guna usaha dampak selanjutnya yang terjadi akibat kebijakan yang tidak tepat dari pemerintah ialah meningkatnya angka kemiskinan serta kesenjangan sosial dan ketimpangan penguasaan atas tanah.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil penelitian yang telah diuraikan, maka dapat disimpulkan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Dilihat dari Kebijakan pemerintah dalam hal ini yang dipresentasikan oleh Badan Pertanahan Nasional Manado tidak tepat dalam mengambil kebijakan, terkait dengan pemanfaatan tanah eks hak guna usaha PT. Perkebunan Chairaat, Pemerintah, tidak melihat faktor- faktor yang sangat penting yaitu faktor sejarah, keadaan sosial dan ekonomi dari masyarakat yang menempati tanah eks hak guna usaha.
2. Dalam merumuskan hingga melegitimasi kebijakan Pemerintah hanya melihat dampak pembangunan fisik tanpa menganalisis dampak sosial yang nantinya

akan terjadi kemudian misalnya, sengketa tanah yang berujung pada konflik sosial yang sulit dibendung oleh pemerintah.

Saran

1. Agar setiap kebijakan pemerintah tidak hanya tinjauan yuridis yang menjadi dasar dalam pengambilan kebijakan namun harus melihat data fisik di atas tanah bekas hak guna usaha (Tanah negara) dan benar – benar mengimplementasikan aturan – aturan yang berlaku.
2. Agar setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam pemanfaatan tanah eks hak guna usaha tidak berdampak buruk bagi masyarakat seperti konflik sengketa tanah yang kerap terjadi di berbagai daerah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Sodiki, 2013, *Politik Hukum Agraria, Konpres, Jakarta.*
- Bernhard Limbong, 2012, *Hukum Agraria nasional, Margaretha Pustaka,jakarta selatan.*
- Inu Kencana Syafiie, 1998, *Ekologi Pemerintahan, PT. pertja, jakarta.*
- H.muchlis, Imam Kuswayono, Solihin, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah,Refika Aditama, Bandung.*
- Moleong, Lexi, 2001, *Letodologi Penelitian Kualitatif, PT. Remaja Rosada Karya, Bandung.*
- Rachmat Noer Fauzi, 2012, *Land Reform Dari Masa Ke Masa Perjalanan Kebijakan Pertanahan Dari Masa Ke Masa 1945-2009, STPN, Yogyakarta.*
- Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah, Kencana Prenada Media Group, Jakarta*
- Sugiono, 2010. *Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, Dan R & D),Alfabeta, Bandung.*
- Subaidi, 2010 , *Penguasaan Dan Penggunaan Tanah Kawasan Hutan,Prestasi Pustakaraya, Jakarta.*
- William N. Dunn, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Public (Edisi Ke Dua), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.*

Sumber lain :

- Badan Pertanahan Nasional-Manado 2010.*
- Undang-undang 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah*
- Undang-undang nomor 5 tahun 1960, peraturan dasar pokok-pokok agraria (UUPA)*
- Undang-Undang Dasar tahun 1945.*
- Peraturan kepala Badan Pertanahan Nasional RI no 4 Tahun 2006*